



SULL' AMMINISTRAZIONE

ECONOMICA

DEL REGNO D'ITALIA

TERZO DISCORSO

DI GIUSEPPE PAGNI



FIRENZE
COI TIPI DI GIUSEPPE MARIANI

31 Maggio 1867.

Gutta cavat lapidem.
Ovid. Pont. 4.

I.

Siamo tutti d'accordo.

Se i buoni propositi e i bei discorsi bastassero, laddove si richiede sapiente franchezza di opere e di fatti, l'Italia potrebbe vantarsi di avere oggi l'amministrazione meglio ordinata e il governo più perfetto del mondo. Ma disgraziatamente è sempre vero che le chiacchiere non fanno farina, e che il dire è una cosa, il fare è un'altra; tantoché nel caso nostro meglio sarebbe stato rimanerci al dire, piuttostoché, andando colle opere a ritroso delle parole, vederci condotti a così prossima rovina. Altre volte, parlando del miracolo da noi tentato di costituire uno stato al tutto nuovo dagli ordini antichi, sostituendo all'opera d'un solo l'opera collettiva di molti, contrariamente a quanto insegna la storia di tutti i popoli e di tutti i tempi, dissi che il miracolo l'avevamo compiuto, e che dal sentimento delle

moltitudini, onnipotente, secondo la sentenza giobertiana, quand'è capitanato dalla ragione e dall'ingegno, era stato operato; ma, intendiamoci, operato negli ordini politici, che in quelli economici siamo ben lungi dal poterlo dire. L'Italia ha ottenuto tutto quello che coll'entusiasmo della fede, colla fermezza dei propositi, col sagrifizio degli averi e del sangue era possibile ottenere, ma invano si è travagliata fin qui per aver buone leggi, finanze ordinate, governo stabile e rispettato. E sia pur vero che mancasse ai ministri il tempo necessario allo svolgimento dei loro disegni, che la preponderanza delle questioni politiche, i bisogni urgenti dell'erario, l'inerzia degl'impiegati, le esigenze del parlamento, gli eccessi della stampa, l'ostilità dei partiti in breve andare abbiano prostrato l'animo e le forze dei più gagliardi, obbligandoli a ritirarsi; bisogna anche dire, per essere sinceri, che nessun ministero ha lasciato un documento qualsiasi atto a dimostrare che avesse avuto un concetto pratico e completo dell'assetto che intendeva dare al governo d'Italia. Strana cosa invero, pensando quali uomini, e di quanto ingegno dottrina e patriottismo forniti, si siano veduti assisi al banco ministeriale.

La maggiore responsabilità di questo fatto, ricade sul ministero delle finanze, perché l'ordinamento finanziario esercita l'ufficio di primo nell'amministrazione di qualunque governo, è il nono cielo degli astrologi, che trascina e muove dietro a se tutte le altre sfere, senza impedirle nel loro movimento. E sì che oggi sembra non esser questione che di modi, perché circa alla necessità delle riforme, allo scopo cui debbono mirare, ai principi generali che devono guidarle, ogni dissenso può dirsi sparito. Infatti, deputati senatori ministri e statisti d'ogni colore, poco su poco giù,

sono tutti d' accordo nel proclamare — che le economie vere e stabili possono scaturire solamente da una riforma organica generale, che ristringa e concentri l'azione governativa entro i limiti della stretta necessità, che meglio proporzioni le parti, e che ricerchi in una più prudente distribuzione di forze d' incombense e di uffici, la semplicità e la speditezza dell'azione dei poteri centrali e delle loro ramificazioni — che la prima condizione d' una buona riuscita di qualunque provvedimento finanziario è un sistema di scrittura, il quale permetta di rendere ragione delle entrate e delle spese colla maggiore certezza semplicità e speditezza possibile — che il nostro metodo di tenere accese tante ragioni di bilanci distinti, non usato in alcuna altra parte di mondo, è la radice più viva degl'impacci dei nostri conti amministrativi — che per essere in Italia le direzioni generali parte integrante dei ministeri, avviene che la responsabilità ministeriale sia assolutamente una favola, e che verso il parlamento e verso il paese l'azione rimanga senza responsabilità, e la responsabilità senza azione — che l' autonomia delle direzioni generali è condizione precipua perché possa migliorare l' andamento della cosa pubblica. Essere urgente quindi rinnovare *ex integro* l' organismo dell'amministrazione; applicare ai conti la scrittura per bilancio; dividere le direzioni generali dai ministeri; dar loro vita propria e responsabilità amministrativa distinta; spazzar via le direzioni compartimentali; sopprimere il riscontro preventivo; rifare la legge sull'amministrazione del patrimonio dello stato, sulla corte dei conti, sulla esazione delle imposte; distribuire gli uffici secondo le varie capacità; proscrivere il sistema tirannico immorale, e rovinoso anche pei pubblici interessi, delle ripetute e continue traslocazioni.

Queste cose, che dette o accennate da me quattro

e cinque anni indietro, parvero proposizioni ereticali, e che nei venerabili petti della curia burocratica, fatte poche eccezioni, suscitarono tanta ira contro il disgraziato che aveva osato proferirle, sono oggi diventate i luoghi comuni, il ritornello obbligato di tutti i discorsi officiali e parlamentari. Perfino la corte de' conti nella sua annua relazione obbligatoria alla camera dei deputati sull' andamento dell' amministrazione pubblica, trascinata dalla corrente, scappa a dire, nel 1865, per bocca del presidente Colla, che *una legge definitiva di contabilità è veramente oggi un bisogno più che un desiderio. Con essa dovrà compiersi* (e dice proprio *compiersi*) *il sistema delle leggi di riordinamento dell' amministrazione del nuovo regno.*

II.

L'assetto delle finanze non può precedere la riforma amministrativa.

Non pertanto fino a questi ultimi giorni nessun ministro prestò fede a chi diceva impossibile il restauro delle finanze senza aver prima ottenuto quello dell' amministrazione, il quale solo poteva essere fondamento ed avviamento dell' altro. E oggi stesso il grido disperato di economie tasse ed imprestiti, imprestiti tasse e economie, soffóga quello delle riforme, e si condanna la nazione a continuare l' opera delle figlie di Danao, ammonendola che trattasi di salvare, possibilmente, l'onore e

l'esistenza. Ma appunto perché trattasi di esistenza, procuriamo prima un poco di calma a questa povera inferma, facciamo che possa alquanto meglio conoscere la sua situazione, rialziamone la fiducia, affinché possa prender coraggio a trangugiare, se sarà indispensabile, i rimedi eroici che ancora le vengono proposti. In quanto a me, la mia opinione non è punto cambiata da quella che era nel 1862: l'assetto delle finanze non può precedere la riforma dell'amministrazione: e, appunto perché trattasi di onore e di esistenza, torno ad esporla, dolentissimo che alle mie proposte debba mancare il favore di molti, i quali anche nelle cose d'amministrazione vanno in cerca dell'arcano e del pellegrino, e che debbano incontrare oppositori appunto per essere troppo semplici e di troppo poco costosa applicazione.

Per quest'anno penso che avremmo potuto anche rassegnarci (forse dovremo farlo per necessità) a continuare a vivere d'espedienti, e a chiuderlo col disavanzo annunziatoci di 400 milioni, a condizione di avere in pronto per il 1868 un nuovo ordinamento amministrativo, che avesse per effetto certo di diminuire considerevolmente le spese, di farci riscuotere per intero tutte le imposte dirette correnti, e buona parte delle arretrate, di assicurare l'ordinato versamento nelle tesorerie di ogni altra rendita erariale, di permetterci di conoscere la nostra giornaliera situazione finanziaria, di porre sotto gli occhi della nazione alla fine dell'anno l'esatto rendiconto delle entrate e delle spese verificate, in armonia con quelle previste, e lo stato effettivo e reale del suo patrimonio, di dare finalmente al movimento degli affari pubblici un andamento certo regolare e spedito.

Per conseguire un tale effetto quattro leggi sarebbero immediatamente necessarie: la legge sull'am-

ministrazione delle pubbliche entrate — sulla distribuzione e esazione delle imposte — sulla corte de' conti — sul trattamento degl'impiegati.

La prima è base angolare di tutto l'edifizio amministrativo, ne fissa i punti cardinali, ne accenna il disegno, e da essa prendon le mosse e a lei si riferiscono tutte quante le leggi di pubblica finanza.

III.

Vestiti nuovi di roba vecchia.

Di questa legge principale si sono occupati tutti i ministri: dal 1859 in poi quasi ogni anno abbiamo avuto o una legge o un decreto o una proposta di legge, che aveva la pretesa di provvedere a questa urgenza, senza discostarsi, s'intende, dalla massima sagramentale, da tutti i ministeri seguita, di vestire a nuovo l'Italia con abiti vecchi e accattati di fuori. L'onorevole Sella, non volendo correre il rischio dei suoi predecessori, di presentarci cioè come cosa nuova una quarta o quinta ripetizione della legge sarda del 23 marzo 1853, risolvé di lasciar da parte questa volta gli esemplari francesi e belgici, e ordinò a un distinto ingegnere di passare lo stretto e di recarsi a Londra, per quivi esaminare diligentemente le leggi e i metodi inglesi in proposito di finanze, e dargliene esatto ragguaglio. Avutolo, trovò che il sistema inglese era quello che meglio d'ogni altro si attagliava all'Italia, e, ri-

cordando forse la sentenza del Segretario fiorentino, che « dove tutto è disordine, meno vi rimane del vecchio, meno vi rimane del cattivo » compilò un progetto di legge, il quale, secondo egli affermò, presentandolo all' esame dei deputati il 19 dicembre 1866, era nuovo e radicalmente diverso da tutte le leggi precedenti. Secondo l'illustre ex ministro, le lagnanze che si fanno contro gli ordinamenti finanziari vigenti sono: — *Che le spese effettuate non corrispondono nè alle previsioni dei ministri nè ai voti del parlamento — Che delle spese fatte non si sa il conto che troppo tardi — Che non abbastanza semplici e rapidi sono i congegni per cui si liquidano i crediti e si effettuano le spese.* — E vuole che la nuova legge — *possa dar contezza dell'efficacia delle leggi votate — guarentire che le spese non eccederanno i limiti fissati dal parlamento — convincere la nazione che i fatti hanno corrisposto ai voti.* Sia pure: se la sua proposta potrà darci speranza di far cessare quei lamenti, di procurarci almeno questi benefizi, quantunque essa sia lontana dal corrispondere al nostro concetto, la riguarderemo sempre come una buona fortuna per l' Italia, e come un felice augurio di mutato indirizzo.

Ecco quali sarebbero le sue principali innovazioni.

1° L'anno amministrativo non corrisponderà più all'anno solare: comincerà col 1° aprile, terminerà col 31 marzo.

2° Le entrate e le spese si distingueranno in permanenti, in variabili e in straordinarie.

3° Le permanenti, cioè quelle dichiarate tali da una legge, potranno sempre aver corso, senza bisogno che il parlamento preventivamente le approvi.

4° Di quelle variabili e straordinarie si presenterà alla camerà la previsione che sarà possibile nel novembre

di ogni anno, in tanti progetti di legge separati, che la camera approverà prima del 31 marzo.

5° Il bilancio generale di previsione sarà presentato dal ministro delle finanze ai primi di maggio, a nome del consiglio dei ministri, unendovi il conto generale del tesoro, il conto del pagatore generale, il bilancio dell' anno finanziario scaduto, e un rapporto speciale sulla erogazione dei fondi destinati per supplire alla insufficenza delle somme per qualche spesa stanziate.

6° Nel detto bilancio generale saranno inscritte, respettivamente in entrata o in uscita, le resultanze dell' annata finanziaria precedente.

7° Alla parte passiva del bilancio si aggiungeranno due capitoli per provvedere alla possibile insufficenza di qualche assegnazione: uno servirà per le spese d'ufizio, l'altro per le altre spese, compreso le nuove.

8° Per l'entrate, s' istituirà un *contabile generale* presso ogni direzione generale, che terrà conto delle riscossioni e dei versamenti di tutti i riscuotitori dipendenti, e lo presenterà ogni trimestre alla corte dei conti.

9° Ogni giorno la somma delle riscossioni e dei versamenti notata nel suddetto conto, dovrà esser notificata alla tesoreria, e scritta *nel conto generale del tesoro.*

10° Dal conto generale del tesoro si determineranno *le uscite* per pagare le spese dello stato, mediante *ordini di trascrizione* del ministro, registrati alla corte dei conti, in favore del *conto crediti del pagatore generale.* In questi ultimi dovrà essere indicato il capitolo del bilancio a cui l' erogazione si riferisce ; e dalla legge annua, che fissa il bilancio generale di previsione, dovranno essere determinati i casi nei quali l' ordine di trascrizione, per ottenere il visto della corte

dei conti, dovrà essere accompagnato dai documenti giustificativi della spesa, alla quale l' erogazione si riferisce.

11° Le uscite dal conto crediti del pagatore generale si faranno mediante *ordini di trascrizione* del medesimo al *conto pagamenti del pagatore generale.*

12° Il rifiuto del visto per parte della corte dei conti sarà definitivo, quando si tratti di erogare una somma eccedente quella stanziata nel relativo capitolo del bilancio. Si dovranno però sempre ammettere gli ordini di trascrizione, quando si riferiscono a rimborso di capitali ottenuti mediante buoni del tesoro, o di conti correnti autorizzati per legge.

13° Ogni ministero avrà un *ufficiale incaricato della spedizione dei mandati di pagamento*, che saranno indirizzati al *Pagatore generale*, e, porteranno la firma del ministro che ordina la spesa e quella del suddetto ufficiale.

14° Quest' ufficiale presenterà ogni mese alla corte de' conti il conto dei mandati spediti, colle loro giustificazioni.

15° La corte de' conti terrà un suo ufficiale presso ogni ministero per verificare che i mandati siano imputati al vero capitolo del bilancio cui si riferiscono, e che i conti siano tenuti regolarmente.

16° Il pagatore generale ordina al tesoriere il pagamento dei mandati sul suo *conto-pagamenti*: ritira i mandati stessi quietanzati e li restituisce al respettivo ministero.

Finalmente si provvede al rendimento di conti annuo coi due articoli seguenti:

« Art. 48.

« Alla fine dell' anno finanziario ciascun ministero dovrà formare il conto generale della sua amministra-

zione, accompagnandolo rispettivamente dei conti che appresso:

1° Conto delle entrate effettuatesi durante l'anno e di quelle rimaste ad effettuarsi per crediti annui durante l'anno stesso, delle somme versate al conto generale del tesoro e dei fondi di cassa dei diversi contabili del regno.

2° Conto delle spese venute in corso di pagamento durante l'anno, colla indicazione delle somme assegnate dal parlamento a ciascun capitolo d'uscita in particolare, e delle cause delle differenze fra le une e le altre.

3° Conto del pagatore generale del tesoro, cioè del montare delle erogazioni state fatte al suo conto dal conto generale del tesoro e di quello dei mandati pagati, coll' indicazione del fondo disponibile al principio e al fine dell'anno, tanto sul conto crediti che sul conto pagamenti.

4° Conto di cassa del conto generale del tesoro, cioè del montare del denaro stato versato dai contabili generali dell'entrata, o ricavato dalle operazioni fatte durante l'anno dal ministro delle finanze, e di quello delle erogazioni fatte al conto crediti del pagatore generale per provvedere alle spese e al rimborso dei capitali ricavati dalle operazioni fatte collo scopo sopraindicato, e colla indicazione del fondo di cassa al principio e alla fine dell'anno.

5° Conto degl' introiti e delle erogazioni del patrimonio mobiliare ed immobiliare fatti durante l'anno finanziario.

Art. 49.

« Ciascun ministro compilerà il suo conto amministrativo, che trasmetterà alla corte de' conti non più tardi del mese di settembre.

Questa fattone esame li trasmetterà col suo visto al ministero delle finanze, dal quale saranno presentati al parlamento entro il mese di novembre, unitamente ai progetti di legge d'approvazione di ciascuno di essi. »

Il lettore ha già indovinato che io non credo possa questa nuova legge produrre menomamente gli effetti annunziati dal proponente. Intendo fino a un certo punto che possa esser di qualche vantaggio il nuovo procedimento per la discussione del bilancio di previsione, quantunque sia certo che quelle tre distinzioni debbano dare occasione a dubbi ed errori non pochi; intendo come l'artifizio del doppio fondo di riserva, lasciato per le spese obbligatorie e per le maggiori e nuove spese, possa anche riescire a far sì che la somma totale delle spese previste non ecceda mai quella effettiva; ma non intendo che bisogno ci sia di romperla affatto col calendario gregoriano, non intendo, in qual modo possa giovare alla più pronta formazione dei conti, a semplicizzare il congegno e ad accelerare il movimento dell'amministrazione, l'istituzione dei contabili generali delle direzioni generali, dei contabili generali dei ministeri, del pagatore generale, degli ordini di trascrizione, del conto crediti e del conto pagamenti del pagatore generale. Ma che dico istituzione? se ben si osservi, la nuovità si residua quasi tutta negli ordini di trascrizione per l'assegnamento dei fondi, e nel limitare a questi ordini il riscontro preventivo della corte de' conti, sostituendo al riscontro preventivo dei mandati, il riscontro successivo mensile dei medesimi e la poco graziosa presenza d'un ufficiale della corte in ogni ministero, affine di vigilare l'opera del *contabile generale*. E la sostanza del progetto mi par questa: conferma del meccanismo attuale amministra-

tivo, coll' aggiunta o colla sostituzione di altre molle e congegni, immaginati a maggiore onore e gloria della burocrazia e a nuovo ed esclusivo vantaggio dei tipografi.

Ma la camera non discuterà la proposta di legge Sella, e neppure l'altra manipolata dall' illustre economista suo successore; il quale si affrettò a ristabilire il riscontro preventivo della corte dei conti sui mandati, e pose, come egli dice, il fondamento organico, dell'amministrazione centrale del tesoro in una direzione generale, una ragioneria generale, una pagatoria generale, una tesoreria generale, e soprattutto in un consiglio generale del tesoro, che avrebbe dovuto esaminare e dare il suo parere sui progetti di bilancio, sui progetti di decreto, sui conti e sopra ogni disposizione o provvedimento che si riferisse ad amministrazione del pubblico denaro.

In sostanza non abbiamo sentito fin qui che variazioni sugli stessi motivi; né poteva essere altrimenti, perché da ultimo era sempre vino che usciva dalla medesima botte. Forse toccherà al chiarissimo Ferrara l' onore di proporre la legge sull' amministrazione economica dello stato, che sarà definitivamente discussa: ebbene, nonostante la speciale stima che io professo pei componenti la deputazione da lui incaricata di prepararne il progetto, temo forte che il loro lavoro, pel desiderio di conciliare l' inconciliabile, conserverà profondamente le tracce del sistema che si vuole abolito, e che lo spauracchio della responsabilità ministeriale, delle leggi, dello statuto, di cui si è fatto sempre tanto abuso da chi ha paura di muoversi o interesse al mantenimento dello *statu quo*, non avrà mancato di fare anche questa volta il suo effetto.

IV.

Vedere è facile, prevedere è difficile.

Ma di grazia, qualcheduno mi dice, finitela colle critiche, e fateci vedere un poco questa vostra base angolare di tutto l'edifizio amministrativo, che ne fissa i punti cardinali, ne accenna il disegno, e dalla quale prendon le mosse tutte le altre leggi di finanza — Rispondo che lo avrei già fatto fino dalla prima volta che posi mano a trattare questo argomento, se non avessi considerato essere poco prudente entrare addirittura nel terreno pratico, in materia tanto controversa e di tanto momento, coll' unico sussidio delle proprie forze, essendo tanto più facile il dire che il fare; e se non avessi temuto che quest' atto di abnegazione potesse essere invece accolto come atto di presuntuosa leggerezza, e potesse perciò contrariare anziché giovare al conseguimento dello scopo dei miei discorsi; nei quali, d' altra parte, le disposizioni principali della nuova legge mi parvero sempre chiaramente accennate. Ma al punto in cui siamo (dopo avere anche veduto poco fa quanto, sul terreno pratico, possano esser tratti lungi dalla buona via gli uomini più competenti in materia d' amministrazione, se manchino di esperienza nelle faccende governative) facendo tacere ogni altra considerazione egoistica, non mi rifiuto di sottoporre al giudizio pubblico la serie delle disposizioni, che a mio parere dovrebbero costituire la legge organica sull' amministrazione del patrimonio dello stato. È un abbozzo che aveva preparato da lungo tempo, ma al

quale, se non m'inganno, potrebbe esser data facilmente l'ultima mano.

CAPITOLO I.

Ordinamento centrale.

1° Il governo dello stato è affidato ai ministri, responsabili dinanzi al re e alla nazione della esecuzione delle leggi.

2° Il consiglio di stato e la corte de' conti coadiuvano i ministri nell'adempimento del loro ufficio, nei limiti e modi determinati dalla legge, promovendo e assicurando l'ordine l'unità la regolarità e la giustizia nella pubblica amministrazione.

3° Non può esser presa una risoluzione contraria al parere espresso dal consiglio di stato o dalla corte de' conti senza una deliberazione del consiglio de' ministri.

4° I grandi servizi speciali, dipendenti dai vari ministeri, sono retti da altrettante direzioni generali, ciascuna con amministrazione propria e distinta.

5° Sono comuni ad ogni direzione generale i seguenti uffizi: Segreteria — Ragioneria — Computisteria — Cassa — Magazzino — Registro — Archivio — Economato. Ai quali corrispondono, oltre il direttore generale, i seguenti ufiziali: Segretario generale segretari e sottosegretari — Ispettore generale ispettori sottispettori ragionieri e aiuti ragionieri — Computista generale computisti e aiuti computisti — Cassiere generale cassieri e aiuti cassieri — Magazziniere generale magazzinieri e aiuti magazzinieri — Registratore e aiuti — Archivista e aiuti — Economo e aiuti — Copisti.

I segretari i sottosegretari gl' ispettori i ragionieri i computisti i cassieri i magazzinieri gli aiuti e i copisti possono esser distinti in varie classi.

6° I direttori generali hanno l'amministrazione della parte attiva e passiva del servizio cui sono preposti; autenticano col loro *visto* i mandati d'uscita emessi dal computista; delegano ai capi degli ufizi principali provinciali, dipendenti, quella parte delle loro facoltà che è necessaria per il regolare e spedito andamento dell'amministrazione, in conformità delle norme fissate dai regolamenti speciali di servizio; provvedono e vigilano alla buona esecuzione delle leggi decreti e regolamenti, non che degli ordini ed istruzioni loro comunicate dal ministero da cui dipendono, o dalla corte dei conti per ciò che si riferisce a cauzioni e a servizio di computisteria di cassa di magazzini o depositi. Mediante analoghi rapporti al proprio ministero, propongono i miglioramenti delle leggi e discipline regolatrici del respettivo servizio, la istituzione soppressione o modificazione degli ufizi da loro dipendenti, le nomine le promozioni i passaggi i collocamenti a riposo i premi e le punizioni degl'impiegati; come pure gli atti occorrenti per effettuare qualunque disposizione che richieda nuove o maggiori spese, benchè già previste e approvate nel respettivo bilancio. Formano le cartelle d'oneri per gl'incanti, stipulano i contratti; tutelano la esatta riscossione delle entrate e la regolarità delle spese; si assicurano della puntuale formazione verificazione e saldo dei conti per parte degli ufizi dipendenti, alle debite scadenze, come pure della tenuta in corrente della scrittura e della regolarità della cassa; corrispondono officialmente per tutti gli affari di servizio cogli altri ufizi generali, colle autorità superiori delle provincie e dei comuni e coi privati.

7° Sotto le direzioni generali non possono esesre che ufizi esecutivi. Fra questi, a quelli di maggiore importanza può essere deferita qualche speciale attribuzione di servizio dirimpetto ad altri ufizi minori della stessa o di altra provincia a quelli limitrofa, ad oggetto di ordinare ed agevolare il lavoro della direzione generale.

8° Tutti i pubblici uffiziali, di qualunque ordine e grado, sono responsabili dinanzi al ministro, e dinanzi agli ufficiali su-

periori da cui immediatamente dipendono, del fedele ed esatto adempimento dei loro doveri.

CAPITOLO II.

Scrittura — Bilancio di previsione.

9° L'amministrazione del patrimonio dello stato si distingue per anni, ed è tenuta, secondo le regole della computisteria, a scrittura doppia, sotto la direzione vigilanza e sindacato della corte de'conti.

10° L'anno amministrativo corrisponde a quello solare, ma la chiusura definitiva dei conti, per la formazione del bilancio, si protrae al 31 marzo dell'anno seguente.

11° Tutte le entrate e le spese dello stato sono autorizzate e limitate dal bilancio generale di previsione, che è votato per legge dalla camera dei deputati nel mese di novembre di ogni anno per l'anno successivo.

12° Ciascun ministero nella prima metà del mese d'agosto deve aver preparato e spedito a quello delle finanze il progetto del proprio bilancio delle entrate e delle spese, diviso in titoli capitoli e articoli, accompagnato dalle proposte dei bilanci parziali delle entrate e delle spese proprie, e di quelle delle direzioni generali magistrature e aziende speciali dipendenti, corredato dei ruoli normali e nominali respettivi.

In questi progetti di bilancio la somma dei crediti tuttora da esigere, e il resto di cassa al 31 dicembre, per le entrate, come pure la somma dei debiti rimasti a pagare a tutto il suddetto giorno, per le spese, sarà calcolata approssimativamente, per essere a suo tempo sostituita da quella che resulterà effettivamente dalla legge di approvazione del rendiconto amministrativo, di che nel seguente articolo 49.

13° Il ministro delle finanze, raccolti tutti i bilanci parziali, compila il progetto di legge contenente la proposta del bilancio generale annuo dello stato, di cui formano parte e

documento i bilanci parziali e i ruoli cui si riferisce l'articolo precedente, e lo presenta entro il mese di settembre alla camera dei deputati.

14° Se nel mese di settembre il parlamento non fosse convocato, il progetto di legge sarà distribuito ai componenti i due rami del medesimo; e qualora la camera dei deputati si trovasse disciolta, il progetto di legge sarà integralmente pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del regno, e presentato alla nuova camera subito che sia legalmente costituita.

15° La camera dei deputati, almeno dentro il mese di novembre di ogni anno, esamina e discute i bilanci dei vari ministeri, approva modifica o sopprime le somme proposte per ciascun capitolo di entrata o di spesa, e delibera la legge che fissa il bilancio generale di previsione per l'anno seguente.

16° Promulgata la legge del bilancio, il ministro delle finanze ne comunica un esemplare con tutti i suoi documenti e allegati alla corte de' conti, e rimanda a ciascun ministero, non mai più tardi della metà di dicembre, i bilanci parziali di che all'art. 12, coi cambiamenti introdotti dal parlamento.

17° Di qualunque legge decreto ordinanza convenzione contratto o atto ministeriale, che abbia o possa avere per effetto di aumentare o diminuire le entrate o le spese pubbliche, e di variare i ruoli normali o personali degl' impiegati stipendiati, deve da ciascun ministero darsi volta per volta comunicazione alla corte de' conti, e farsene pubblicazione nel giornale officiale del regno.

Alla medesima devesi pure dar notizia regolare dai capi delle respettive amministrazioni della scadenza di ogni decreto di disponibilità o di aspettativa, e di qualunque individuo godente stipendio o pensione a carico dello stato, il quale mancasse di vita nel corso dell' anno.

18° A nessuno è permesso di erogare nei vari articoli di spese una somma maggiore di quella respettivamente stanziata in bilancio per ciascuno di essi:

19° È pure vietato il trasporto di fondi da uno ad altro capitolo dei bilanci approvati.

Potrà peraltro essere autorizzato con ordinanza ministeriale il trasporto di fondi da un articolo ad altro del medesimo capitolo.

20° Occorrendo per una spesa già approvata una somma maggiore di quella assegnata nel relativo capitolo dalla legge sul bilancio, o una spesa nuova, deve esservi provveduto mediante legge speciale, la quale determinerà anche i mezzi per supplirvi.

CAPITOLO III.

Tesoreria generale — Entrate e spese — Cassa.

21° Il progetto di bilancio generale preventivo e il rendimento generale di conti annuo si preparano dalla tesoreria generale, che forma parte del ministero delle finanze, affidata a un direttore speciale, sotto gli ordini immediati del ministro.

22° Nella tesoreria generale si concentra la scrittura di tutto il patrimonio dello stato, e si tien conto delle entrate e delle spese di tutti i servizi pubblici in relazione coi bilanci di previsione approvati.

23° Conseguentemente i direttori generali e i capi di qualunque ufizio magistratura o azienda speciale, compreso il consiglio di stato e la corte de' conti, sono in obbligo di farle pervenire, dentro la prima decade d'ogni mese, lo stato delle entrate e delle spese complessivamente riscosse o pagate nel proprio e nei dipendenti ufizi, per ciascun capitolo del bilancio, nel corso del mese precedente.

24° Le imposte dirette e indirette, e qualunque altra tassa o entrata erariale, si versano nella tesoreria, e dalla medesima si somministrano i sussidi e i fondi occorrenti per i vari servizi ed opere pubbliche.

A quest' effetto la tesoreria generale tien conto corrente con tutte le direzioni generali colle prefetture e coi capi di qualunque altro ufizio speciale governativo.

25° Presso ogni prefettura è instituita una cassa succursale della tesoreria generale. Questa, oltre a ricevere le entrate provenienti dalla esazione delle imposte dirette, di che si parla nel

seguente articolo 32, e, nelle provincie, gli avanzi degli ufizi governativi d'ogni grado e specie, eseguisce anche i pagamenti che possono esserle ordinati dalla tesoreria, alla quale deve spedirsi giornalmente la nota specificata delle somme riscosse o pagate per conto della medesima, e lo stato di cassa.

26° Il direttore della tesoreria generale presenta ogni giorno al ministro lo stato della cassa centrale e delle succursali a tutto il giorno precedente.

27° Le somme che eccedessero i bisogni ordinari del servizio quotidiano debbono essere riposte dal cassiere generale o dai cassieri succursali della tesoreria nella cassa di deposito, che è chiusa a due chiavi, di cui una è tenuta sempre dal direttore della tesoreria generale o dal prefetto, e l'altra dal cassiere.

28° La somma dei valori custoditi nelle casse di deposito deve essere sempre riportata distintamente nello stato di cassa giornaliero, di che negli articoli 25 e 26 precedenti.

29° Ugualmente i cassieri di qualunque altro ufficio governativo debbono versare nella cassa centrale della tesoreria generale, o in quelle succursali, le somme eccedenti i bisogni ordinari del servizio.

30° I direttori o capi degli ufizi ai quali si riferisce il precedente articolo 29, devono fare ogni sabato, alla chiusura dell'ufizio, la revisione della cassa, e inviarla nel giorno stesso al proprio ufizio superiore.

Nei processi verbali di queste revisioni, sottoscritti dal computista dal cassiere e da due testimoni, e vidimati dal capo dell'ufizio, saranno indicati distintamente i versamenti eseguiti durante la settimana, in conto di avanzi, alla tesoreria generale o alle sue succursali.

31° I direttori generali o altri capi di aziende centrali, appena riunite le dette revisioni di cassa, vi aggiungono la propria, e le inviano alla corte de' conti per l'esame e riscontri opportuni.

Un estratto delle dette revisioni di cassa viene contemporaneamente inviato alla tesoreria generale per sua norma.

32° I camarlinghi comunali sono obbligati a versare nella cassa della prefettura, alle debite scadenze, le rate d'imposta dei respettivi comuni, e a prestarsi per le riscossioni e pa-

gamenti, che al governo occorresse di fare sul territorio del comune da essi servito, alle condizioni stesse loro fatte dalla propria amministrazione comunale.

33° Nessun credito dello stato può esser liquidato e ammesso al pagamento se non dagli ufiziali pubblici cui spetta, i quali restano responsabili degli errori o delle irregolarità nelle quali fossero incorsi.

34° Nei mandati, tanto d'entrata che d'uscita, deve sempre leggersi, oltre l'indicazione di chi paga o riscuote e il titolo della entrata e della spesa, l'indicazione del capitolo e, occorrendo, dell'articolo del bilancio di previsione, a cui l'entrata o la spesa è inputabile, non che il conto di riferimento che deve averne debito o credito.

35° Ciascun mandato prima di esser presentato al cassiere deve essere stato dal computista sottoscritto numerato e registrato, per ordine, nel libro di cassa.

Nei mandati d'uscita la firma del computista dev'esser vidimata dal direttore o superiore del respettivo ufizio.

36° I cassieri non possono riscuotere nè pagare alcuna somma se non in virtù d'un mandato steso, secondo le regole accennate nell'articolo precedente.

Sono responsabili dei pagamenti che facessero a persona diversa da quella contemplata nel mandato, ed hanno perciò l'obbligo di accertarsi innanzi della identità della medesima.

CAPITOLO IV.

Magazzini — Inventari.

37° La scrittura dei magazzini o depositi è tenuta a dare e avere, per qualità quantità e valore, ed è giustificata per mezzo di mandati di entrata o d'uscita, come le scritture di cassa.

38° Questi mandati colle dette indicazioni sono descritti per ordine, tanto dall'ufizio di computisteria che dal magazziniere,

in un registro, di cui le ultime due colonne rappresentano il valore dei generi entrati o usciti, e la differenza delle medesime il valore totale del magazzino.

Lo spoglio giornaliero per generi del detto registro serve alla compilazione del libro maestro, che deve dimostrare complessivamente di ciascun genere la quantità e il valore entrato o uscito di magazzino nel corso d un mese, e la respettiva rimanenza.

39° All'invio mensile da farsi alla tesoreria generale delle entrate e delle spese avveratesi nel mese precedente, in ordine all'art. 23, deve aggiungersi l'estratto dei registri di magazzino, indicante il valore totale dei generi entrati e usciti nel corso del mese, e la loro differenza, che sarà riportata nell'estratto del mese successivo.

40° Tutti gl'inventari dei mobili libri biancherie argenterie oggetti d'arte macchine strumenti e attrezzi d'ogni sorta, di proprietà dello stato, debbono esser tenuti esattamente in regola dai respettivi consegnatari, e il loro conto comparirà nello stato attivo di ciascun'amministrazione.

41° Un duplicato autentico di ognuno dei detti inventari originari deve conservarsi presso la tesoreria generale, e correggersi regolarmente colla scorta degli annui rendimenti di conto.

42° Ugualmente presso la tesoreria generale deve conservarsi, e correggersi annualmente sulla scorta dei rendimenti di conto, l'inventario di tutti i beni immobili di pertinenza erariale, niuno escluso né eccettuato.

CAPITOLO V.

Rendimento di conti annuo.

43° Ciascun ministro, sulla fine del mese di aprile, riceverà dalle direzioni generali uffizi o aziende centrali da lui dipendenti, insieme col bilancio dell'annata decorsa, le dimo-

strazioni delle entrate e delle spese effettive, col confronto di quelle previste e approvate mediante la legge del bilancio, le quali raccoglierà in una sola dimostrazione, ponendovi a corredo e documento le dette dimostrazioni parziali, e spedirà il tutto al ministero delle finanze nei primi giorni del maggio seguente.

44° Il ministro delle finanze, riuniti i bilanci e le dimostrazioni parziali al bilancio generale dell'amministrazione e alla dimostrazione generale delle entrate e delle spese di tutto il regno, già approntati a cura della tesoreria generale, ne fa invio alla corte de' conti.

45° La detta dimostrazione generale colle dimostrazioni parziali che le fanno corredo, sarà dalla corte de' conti rimandata prontamente al ministero delle finanze, dopo aver verificato e certificato in calce alla medesima che la somma delle entrate e delle spese in essa notata, e la somma delle rimanenze attive e passive vanno d'accordo coi dati offerti dal bilancio generale.

46° I bilanci delle singole amministrazioni devono presentare:

1° il conto delle entrate e spese dell'anno.

2° il conto dei debitori e creditori.

3° il conto corrente colla tesoreria generale.

4° il conto di avanzi tra la tesoreria generale e l'amministrazione speciale cui appella il bilancio.

Il bilancio del ministero delle finanze deve presentare:

1° il conto generale delle entrate e spese.

2° il conto generale dei debitori e creditori.

3° il conto corrente fra la tesoreria generale e le parziali amministrazioni pubbliche.

4° Lo stato attivo e passivo del patrimonio nazionale al 31 dicembre dell'anno cui il bilancio si riferisce.

47° La dimostrazione delle entrate e delle spese dovrà corrispondere nella sua distribuzione al bilancio di previsione approvato, e presentare:

1° la somma approvata in previsione.

2° la somma verificata.

3° la differenza in più o in meno, in due distinte colonne.

4° il credito o il debito che deve computarsi fra l'entrate o fra le spese del bilancio dell'anno seguente.

5° Le notizie e spiegazioni occorrenti per render ragione delle relative differenze.

48° Il ministro delle finanze presenta alla camera elettiva, col progetto di legge d'approvazione, la dimostrazione generale delle entrate e delle spese dello stato insieme colle dimostrazioni speciali, cui si riferisce l'art. 43, nei primi giorni del mese di giugno.

49° Nella legge d'approvazione della dimostrazione generale deve farsi menzione dell'avanzo o disavanzo di cassa e della somma complessiva delle entrate e delle spese non riscosse o non pagate nel corso dell'anno, ma costituenti credito o debito effettivo, statuendo che queste debbano sostituirsi a quelle calcolate approssimativamente (art. 12) pel bilancio di previsione dell'annata in corso.

50° Dentro gli otto mesi consecutivi al ricevimento dei bilanci, di che all'art. 44, la corte de'conti deve averne compito l'esame e aver pronunziato il giudizio sui medesimi.

Questo giudizio, unitamente ai bilanci, preceduto da un'analisi critica sull'andamento economico dell'amministrazione dello stato durante l'anno cui si riferiscono i bilanci, verrà distribuito, sempre dentro il mese d'aprile, ai membri delle due camere, e posto in vendita.

CAPITOLO VI.

Contratti — Servizi a nota (a economia).

51° Le compre e vendite d'ogni specie, e gli accolli per esecuzione di lavori trasporti e forniture debbono farsi mediante contratto.

52° Tutti i contratti, dai quali deriva entrata o spesa per lo stato, debbono essere preceduti da pubblici incanti, eccetto i casi indicati da leggi speciali e quelli enumerati nell'articolo seguente.

53° Si possono stipulare contratti a partito privato, senza formalità d'incanti: — 1° Quando si tratti di entrata o di spesa che non ecceda le lire 5000 annue, e il contratto possa rescindersi di anno in anno. — 2° Quando si tratti di entrata o di spesa che non ecceda le lire 1000, e il contratto non obblighi lo stato per un tempo maggiore di cinque anni. — 3° Per l'acquisto di grani necessari alle sussistenze militari, di cavalli occorrenti alla rimonta, non che per riparazioni o cambiamenti da farsi negli oggetti di vestiario o armamento militare. — 4° Per acquisto di oggetti guarentiti da privativa industriale, o di tale specie da non essere possibile o opportuno promuovere il concorso di pubbliche offerte. — 5° Per oggetti d'arte macchine strumenti e lavori di precisione, che convenga commettere ad artisti speciali. — 6° Per coltivazioni fabbricazioni e forniture a titolo di esperimento. — 7° Per materie o derrate che, per la loro qualità o per l'uso speciale a cui son destinate, debbano acquistarsi nel luogo dove si producono, o esser fornite direttamente dai produttori. — 8° Per forniture trasporti o lavori, quando cause impreveduto non permettano l'indugio degl' incanti. — 9° Quando l'incanto sia rimasto deserto o le offerte non giungano al limite fissato nelle condizioni del medesimo.

54° Debbono presentarsi al consiglio di stato, richiedendone il parere, tanto i progetti dei contratti da stipularsi dopo i pubblici incanti, allorchè la somma da riscuotersi o da pagarsi in un anno superi o possa superare le lire 30.000, quanto i progetti dei contratti che s' intenderebbe di stipulare a trattative private, nei casi contemplati dal precedente articolo sotto i numeri 3, 4, 5, 6, 7, 8; come pure allorchè nei casi previsti sotto N° 9, fosse reputato necessario modificare alcuna delle condizioni, sotto le quali era stato aperto l'incanto.

55° In nessun contratto per forniture trasporti o lavori può stipularsi l'obbligo di fare anticipazioni o pagamenti in conto, se non in ragione dell'opera prestata o della merce provveduta; come pure non possono stipularsi interessi o provvisioni di banca a favore di fornitori o accollatari sulle somme di denaro che fossero obbligati ad anticipare per l'esecuzione dei loro contratti.

56° Le vendite e permute di beni non destinate a far parte del

demanio pubblico, e le concessioni per derivazioni d'acque possono essere autorizzate per decreto reale, sentito il consiglio di stato.

57° Le minute dei contratti debbono esser preparate dall'amministrazione interessata, e riviste, messe in buona forma legale e vidimate dall'ufizio dell'avvocato patrimoniale.

Trattandosi di contratti che ricorrano numerosi e per oggetto analogo, senz'altra sostanziale differenza tra loro che quelle del tempo e del prezzo, sarà permesso servirsi per la loro stipulazione di formule stampate, approvate una volta per sempre dal suddetto ufizio.

58° Gl'incanti e le stipulazioni dei contratti hanno luogo dinanzi al capo dell'amministrazione interessata e all'avvocato patrimoniale o dinanzi ai loro delegati.

59° Per la esecuzione di servizi, i quali per la loro indole debbano farsi direttamente a cura e spese dell'amministrazione interessata, possono essere autorizzate con regolare mandato delle anticipazioni, a condizione che dentro un mese ne sia giustificato l'uso fattone, mediante nota documentata, e che non possa concedersi nuova anticipazione, finché detta giustificazione non sia stata presentata e trovata regolare.

L'insieme di queste anticipazioni non potrà eccedere in un anno la somma di L. 10,000.

Occorrendo una spesa annua eccedente la detta somma, non potrà né essere autorizzata né esser concessa in conto alcun anticipazione, che previo il parere del consiglio di stato.

CAPITOLO VII.

Computisti — Ufiziali rendiconto — Cauzioni.

60° I computisti i cassieri i magazzinieri e chiunque sia incaricato di riscuotere o di pagare per conto dello stato, o abbia in consegna denaro o robe appartenenti al medesimo, è

sotto la vigilanza e giurisdizione della corte de' conti, che la esercita mediante il capo della respettiva amministrazione, per ciò che riguarda comunicazione d'ordini avvertenze e istruzioni di servizio, e direttamente, o per mezzo di ufiziali delegati (senza bisogno di dare alcun precedente avviso) per ciò che riguarda ispezione di libri e documenti d'amministrazione da farsi sul luogo, o revisioni di cassa di magazzini e simili.

61° Le funzioni di amministratore ispettore ragioniere verificatore o computista, e in generale di ordinatore di pagamenti, sono incompatibili con quelle di cassiere riscuotitore pagatore magazziniere o consegnatario di denaro o robe appartenenti allo stato.

62° Tutti gli ufiziali pubblici che hanno consegna o maneggio di denaro o robe appartenenti allo stato, debbono render conto della loro amministrazione alla corte de' conti nei tempi e modi che saranno determinati.

63° La proposta al ministero delle finanze per le nomine promozioni passaggi collocamenti in disponibilità o a riposo dei cassieri e loro aiuti, spetta alla corte de' conti, che ne tiene il ruolo e ne regola la destinazione.

64° Gli ufiziali governativi che hanno maneggio di denari o robe appartenenti allo stato debbono aver dato una mallevadoria in contanti o in rendita pubblica, a sicurtà delle loro operazioni, in conformità delle leggi e regolamenti speciali.

Nei casi non preveduti dalle leggi e regolamenti, sarà provvisto con decreti reali, sulla proposta del capo dell' amministrazione respettiva e sentito il parere della corte de'conti.

65° I cassieri e i magazzinieri sono responsabili materialmente della regolarità delle loro operazioni, e debitori verso lo stato di quantità e di specie.

66° In caso di malversazione o deficenza di cassa debitamente accertata, il capo dell' ufizio o suo delegato ha l'obbligo di denunziare immediatamente l'ufficiale responsabile al procuratore del re e quindi alla corte de' conti.

67° Sulle somme dovute per riscossione di pubbliche entrate dagli ufiziali governativi o da altri speciali incaricati, e non pagate dentro i termini voluti, per cause a loro imputabili, decorre il frutto del 5 per 0|0 all'anno a favore del regio erario, dal giorno della loro scadenza a quello in cui ha luogo

il versamento, senza pregiudizio delle altre disposizioni contemplate nei singoli casi dai relativi regolamenti o da speciale contratto.

68° Gli amministratori e specialmente gli ufficiali incaricati della ispezione e verificazione delle casse magazzini e simili, possono essere obbligati anch'essi al risarcimento dei danni cagionati al regio erario per loro colpa.

69° È conferita un'ipoteca legale allo stato su tutti i beni mobili ed immobili degl impiegati rendiconto, per la conservazione dei diritti che questo avesse ragione di esercitare contro di essi dipendentemente dal loro ufficio.

70° Chiunque assume, con o senza autorizzazione legale, la consegna di denari o robe appartenenti allo stato, o l'amministrazione d'un ufficio, ne diviene responsabile, senza pregiudizio delle pene in cui potrebbe essere incorso, qualora si fosse intromesso, senza averne l'autorità, in pubbliche funzioni.

CAPITOLO VIII.

Prescrizioni — Sequestri.

71° Tutti i crediti contro lo stato, dei quali non fosse stato chiesto il pagamento, o che per mancanza di giustificazioni sufficenti, non avessero potuto esser liquidati e pagati dentro sei anni da quello nel quale furono formati, s'intendono prescritti.

Le pensioni e sovvenzioni sono prescritte, tanto riguardo ai loro titolari che riguardo agli eredi o altri aventi diritto, scorsi tre anni senza che ne sia stato reclamato il pagamento.

In caso di ripristinazione di una pensione o sovvenzione prescritta, non può essere ammesso il pagamento degli arretrati o altro compenso.

I vaglia postali non pagati, i valori consegnati alla posta o trovati nelle cassette delle lettere, divengono ugualmente proprietà dello stato, quando non siano stati reclamati

e pagati o restituiti dentro otto anni dal giorno del deposito del denaro e degli altri valori all'ufizio di posta, o dal loro reperimento.

72. Il valore delle cauzioni date o per ragione d'impiego o per concorrere ad accolli di lavori forniture o trasporti, scorso un anno dalla data del loro svincolamento, sarà versato nella cassa dei depositi e prestiti, insieme coi frutti, quando fossero dovuti, per rimanervi infruttifero per conto di chi di ragione. Rimane con ciò esonerato il regio erario da ogni altro impegno.

73. Gli atti di sequestro o di opposizione al pagamento di somme dovute dal regio erario debbono essere consegnati, sotto pena di nullità, al domicilio officiale del capo dell'ufizio ov'è la cassa incaricata del pagamento.

Questi atti cessano di esser validi scorsi tre anni dal giorno della loro data, qualora nell'intervallo non siano stati rinnovati.

CAPITOLO IX.

Regolamenti — Attuazione.

74. La presente legge andrà in vigore al 1 gennaio 1868, restando contemporaneamente abolite tutte le leggi e disposizioni anteriori che fossero ad essa contrarie.

75. A cura della corte de'conti saranno compilate le istruzioni che possono occorrere per la sua esecuzione, le quali, col visto del ministro delle finanze e per suo mezzo, verranno distribuite, ordinandone l'osservanza.

V.

Giunta alla derrata.

Meriterei giustamente la taccia d'indiscreto e malaccorto se pretendessi obbligare il lettore a seguirmi in una troppo minuta analisi delle varie disposizioni raccolte nel mio progetto di legge. Direi sempre troppo per alcuni, troppo poco per altri. Mi ristringerò quindi a poche osservazioni, nella speranza che la ragione di quelle disposizioni e il loro collegamento e corrispondenza compariscano da se chiarissime, senza bisogno di troppi commenti.

Sarebbe stata mia intenzione in questo progetto fissare i cardini e le linee principali dell'ordinamento amministrativo, secondo i principii esposti negli altri miei discorsi *Sull' amministrazione economica dello stato*, pubblicati nel 1862 e 1863. Accingendomi a compilarlo, ebbi il medesimo pensiero che guidò la commissione incaricata dalla illustre Accademia dei ragionieri di Bologna di studiare la *contabilità* dello stato, la quale commissione nell' importantissimo suo rapporto del dicembre decorso domandava « A che tanto peregrinare per « lo studio degli ordini forestieri, e a che agitarsi tanto « per il disegno delle nostre riforme, quando abbiamo « i modelli innanzi ai nostri occhi e fra le nostre domestiche pareti ? »

E infatti nell' ordinamento amministrativo da me

proposto nulla si trova che non abbia il suggello d'una lunga esperienza fattane in questo o in quello degli antichi stati d'Italia, e specialmente in Lombardia nel Parmense in Toscana. I nostri amministratori, col preconcetto che non potessero corrispondere alle esigenze d'uno stato costituzionale gli ordini di governi assoluti, poco si curarono di conoscerli, benché sia chiaro che, in quanto all'amministrazione finanziaria, qualunque governo regolare ha necessità ed interesse di averla ordinata in modo da assicurarsi contro l'infedeltà o l'imperizia dei suoi agenti, da poter sempre conoscere la situazione vera del suo patrimonio, non che le modificazioni o trasformazioni degli elementi che lo compongono, da non dare occasione gratuita a malumori e lagnanze per cattivo servizio pubblico; benché si lodino ancora, e fossero poco fa tuttora in piedi, gli ordinamenti amministrativi ereditati dal regno italico; e benché tutti sappiano che anche innanzi buoni ordini avesse avuto la Toscana, dove Pietro Leopoldo, primo tra i principi d'Europa, volle e poté render conto minutissimo del suo governo dal 1765 al 1789, pubblicando un libro, nel quale, oltre a discorrere le ragioni e gli effetti delle riforme civili ed economiche sotto il suo regime introdotte, riporta i bilanci parziali di ciascun dicastero, e quello generale del patrimonio dello stato, desunti dalle scritture regolarmente tenute col metodo, detto anche oggi per antonomasia italiano, e che nell'amministrazione del nuovo regno d'Italia è finora sconosciuto (1).

Consiglio di Stato e Corte dei conti. — Farò subito osservare che coll' art. 2° ho voluto dare un con-

(1) Governo della Toscana sotto il regno di S. M. il re Leopoldo II — 2ª edizione, pei torchi della Bonducciana, Firenze 1791.

cetto più giusto di due principali istituzioni dello stato, e specialmente distruggere la falsa opinione che la corte dei conti sia una forza opposta alla forza dei ministri, una difesa contro i loro possibili abusi di potere, facendone il primo anello di quella catena di diffidenze, colla quale si pretenderebbe tenere insieme l'edifizio dell'amministrazione pubblica e assicurarne la moralità. Il consiglio di stato e la corte dei conti non sono che sussidi dati ai ministri per la conservazione delle buone tradizioni nel governo della cosa pubblica, e per assicurarvi l'ordine e la giustizia.

Direzioni generali. — Nell'aprile del 1866 l'onorevole De Vincenzi, relatore della sottocommissione delle riforme e delle economie amministrative, diceva: « In Inghilterra il ministro governa, non amministra « confusamente col direttore generale, come in Italia, « senza che vi sia alcun vero amministratore re- « sponsabile.... In Inghilterra il ministro esercita le « sue alte funzioni, sindaca l'amministratore responsa- « bile, e provvede che l'amministrazione vada sem- « pre migliorando. Le amministrazioni autonome non « solo ci assicureranno una buona amministrazione, « con i maggiori proventi e con i risparmi che ne « derivano, ma per loro indole e natura tendono sem- « pre a migliorarsi, e ad accrescere le entrate e smi- « nuire le spese. » Un altro onorevole deputato, l'avvocato Galeotti, nel suo bel libro *Sulla prima legislatura italiana*, scriveva poco avanti. « In un governo « costituzionale, ove il mutamento dei ministri è fre- « quente, se non si provvede a costituire buoni am- « ministratori, che conservino i principi e le tradizioni « delle faccende, non è possibile che vi abbia mai una « buona amministrazione.... L'amministrazione ha « una parte costante tecnica tradizionale, che cammina

« e deve camminare tutti i giorni all' infuori della po-
« litica, come all' infuori dell' influsso personale dei
« ministri che si succedono. Il supporre che in un
« governo costituzionale non vi sia altra responsabi-
« lità che quella dei ministri, il credere che la respon-
« sabilità politica dei medesimi debba assorbire anche
« la responsabilità amministrativa degli agenti subor-
« dinati, fino al punto di sopprimerla affatto, è la ne-
« gazione delle basi fondamentali d' ogni organismo
« governativo. Il benefizio maggiore che dovrebbe de-
« rivare dalla menzionata riforma, quello esser do-
« vrebbe appunto di rialzare il principio della respon-
« sabilità umana, scemando la fiducia che pur troppo
« si ripone nei regolamenti. Il regolamento tende a
« convertire gli uomini in automi. . . Il senso della re-
« sponsabilità risveglia l' umana energia, e spinge allo
« svolgimento di tutte le doti intellettive.

« Ognuno intende come siffatto congegno contri-
« buisca per un lato a snervare l'energia dei direttori
« generali, coperti come sono ed offuscati nella loro re-
« sponsabilità amministrativa dall'ombra della respon-
« sabilità ministeriale, e dall' altro giunga a scemare
« l' autorità del ministro, il quale col suo quotidiano
« intervento e colla sua firma rende sempre suo il
« fatto dei direttori, pregiudica ai terzi il diritto del
« ricorso, ed annientando il vero amministratore, si
« aggrava di una mole immensa di faccende speciali,
« che egli e il segretario generale non possono co-
« noscere neppure di nome. Il riordinamento pertanto
« delle aziende dalle quali dipendono le pubbliche en-
« trate, dando loro il carattere e le attribuzioni di
« vere e proprie amministrazioni, è una riforma ne-
« cessaria, se vuolsi ottenere maggiore semplificazione
« nei ministeri, maggior ordine nella risoluzione degli

« affari, maggiore responsabilità negli amministratori, « maggiori prodotti nelle pubbliche entrate, se vuolsi « costituire in una parola la vera e propria ammini- « strazione dello stato.

E il ministro Scialoia — « Questa (autonomia) è « condizione precipua perchè possa nei diversi rami « d'amministrazione migliorare l'andamento della cosa « pubblica; il quale andamento migliorato si tra- « duce sempre, quando trattasi di cose finanziarie, in « milioni spesi di meno, in milioni spesi di più d'en- « trata. »

Innanzi e dopo di essi altri non meno autorevoli statisti, fra i quali gli onorevoli Correnti e Martinelli, professarono la stessa opinione, e, fino dal 1862, io pure aveva designata questa confusione delle direzioni generali coi ministeri quale una delle tre cause principali, alle quali doveva attribuirsi il crescente malcontento delle popolazioni e il disordine amministrativo; e l'accusava « di compromettere soverchiamente la responsabilità ministeriale, di diminuire l'autorità del governo superiore, di essere d'enorme aggravio alle finanze, di scemare in tutto e per tutti ogni guarentigia di economia di giustizia e di buon servizio.» L'articolo quarto proposto correggerebbe questo capitale difetto della nostra amministrazione.

I titoli corrispondano agli uffici. — Quest'articolo 5°, che a molti potrebbe parere sulle prime inconcludente, ha uno scopo importantissimo, e contiene a parer mio una delle medicine più efficaci per riordinare le funzioni del nostro organismo amministrativo. Le parole servono a indicare le idee e le cose, e quando quelle sono male applicate o d'incerto significato o troppo generiche o di straniera provenienza, la confusione di Babele è inevitabile. Questo è il caso, non solo della

massima parte delle nostre leggi ed atti governativi, ma anche del materiale ordinamento dei nostri uffici pubblici, nel quale pure abbiamo voluto copiare i nostri vicini d'oltralpe, abbandonando le antiche tradizioni, che ancora vigevano nella massima parte delle nostre provincie. I vari uffici amministrativi non sono più indicati da nomi corrispondenti alla loro specialità, ma si sono materialmente tagliati a pezzi, col nome di 1ª 2ª 3ª divisione, 1ª 2ª 3ª 4ª sezione della 1ª 2ª 3ª 4ª 5ª divisione, e così di seguito; ad ogni divisione si è dato naturalmente un capodivisione, ad ogni sezione un caposezione, eppoi si sono riempite le divisioni e le sezioni di segretari sottosegretari e *applicati*, senza che alcuno possa indovinare, e senza che neppur essi sappiano dirvi il più delle volte quale funzione speciale loro incomba nell'organismo amministrativo. Quanto più ragionevole, più logica, più naturale, più esatta è l'antica terminologia. Ogni servizio principale ha una direzione, e quindi un direttore, che a quello presiede, che lo regola e che ne spedisce gli affari per mezzo della sua segreteria. Questa ha naturalmente un capo, che è il segretario, (e che può essere un segretario generale con vari segretari, quando trattisi d'un dicastero centrale di grande importanza, o che accolga in se la direzione di diversi servizi,) e ha tanti sottosegretari quanti il bisogno richiede. Mediante la ragioneria, il direttore sindaca tutte le operazioni finanziarie, accerta le entrate e le spese, liquida i conti, e servendosi di ufficiali superiori, che possono esservi addetti, ispeziona gli ufizi dipendenti e le loro operazioni nell'atto stesso della esecuzione. Viene quindi la computisteria, per mezzo della quale la direzione emette gli ordini per le riscossioni e i pagamenti delle entrate e delle spese accertate, e tiene la scrittura dei conti, secondo le regole

dell'arte computistica, indipendenti dalle leggi e regolamenti di finanza, i quali posson considerarsi qual parte estrinseca e variabile dell' amministrazione, mentre quelle ne formano la parte immutabile e sostanziale. La cassa il magazzino, o magazzini, il registro l' archivio l'economato sono altrettanti organi o parti comuni e indispensabili alla vita di ogni direzione di pubblico servizio, e che è ragionevole ed utile chiamare col loro nome, come ragionevole ed utile è per gl' impiegati che il titolo corrisponda all'ufficio che esercitano. O io m' inganno all' ingrosso, o moltissime e di non lieve importanza sarebbero le conseguenze del ritorno anche per questa parte alle buone tradizioni nostrali. Ne goderebbe l' erario, pagandosi lo stipendio a un minor numero d'impiegati di grado superiore; se ne allieterebbero i cittadini perchè ne sarebbero agevolati nella ricerca dei loro affari, e lo riguarderebbero qual prova e guarentigia di una conversione assoluta; ne avrebbero soddisfazione gl' impiegati, desiderosi di ben fare, i quali non amano le parti generiche, ma mirano a farsi degni delle prime parti, secondo l'inclinazione e gli studi diversi di cui son forniti; se ne vantaggerebbe soprattutto l' unità la speditezza e la regolarità del servizio, perché affidato ad ufiziali superiori e pratici, e che, non più agitati dal timore o dalla speranza di facili tramutamenti, saprebbero custodirne con più amore le buone tradizioni; dovrebbero finalmente rallegrarsene gli amministratori, perché più facilmente troverebbero chi fosse, secondo i casi, capace di aiutarli a uscire da improvvise difficoltà, avrebbero la responsabilità loro meglio assicurata, e nelle nomine e promozioni sfuggirebbero a molte difficoltà e pericoli di errare, essendo normalmente limitato il campo della scelta, e il titolo solo bastando, per avvertirli non trattarsi semplicemente d'un

grado e d'uno stipendio da accordare, ma d'un ufficio da conferire, al quale è necessario che le qualità del candidato corrispondano.

Divisioni compartimentali e provinciali. — Coll'articolo 7° si sanziona la massima della soppressione di quegli enti intermedi fra il governo e le provincie, che, come disse l'onorevole Correnti nella citata relazione, « furono mantenuti o ideati per rispetto ad antiche « abitudini, per agevolare il trapasso dai vecchi ai nuovi « ordini, e la loro esistenza non avrebbe più alcuna « ragione di essere a fronte dei nuovi sagrifizi, che « condannano imperiosamente ogni superfluità di spesa. « Di tal maniera sarebbero le direzioni compartimen- « tali del tesoro del demanio dei telegrafi ed altre di « simil natura. » E il commend. De Cesare, rinforzando l'argomento, diceva: « I compartimenti in tutte le « amministrazioni dello stato, è ormai constatato, sono « delle superfetazioni di servizi pubblici. Semplici « direttori provinciali vi erano in Napoli in Sicilia in « Toscana in Lombardia e anche in Piemonte, prima « della rivoluzione, e il servizio era migliore di quello « che è al presente. Giova ritornare alle antiche dire- « zioni oggi dette locali, le quali semplificano il servizio, « lo rendono più spedito e meno dispendioso. » Assai prima di loro io aveva chiamato queste delle direzioni compartimentali « un sistema regionale dissimulato, che « prevale più o meno nell'ordinamento giudiziario e « in quello della corte de'conti, della tesoreria, delle « dogane, delle poste ec., con grave danno delle finanze « perché costosissimo, del servizio perché ne ritarda « e ne intralcia l'andamento. » E francamente espressi il parere che si dovessero sopprimere « tutti quegli ufizi « intermedi, compartimentali o provinciali, che consu- « mano senza produrre, e sono ruote buone soltanto a

« complicare la macchina e a rallentarne il movimento. »

Scrittura per bilancio. — « È dall' introduzione « di questa riforma, ripeterò volentieri coll' onorevole « cav. Rizzari (1), che i maggiori vantaggi del servi« zio sono attendibili a preferenza : » ed uno dei suoi migliori effetti per l' amministrazione italiana proverrà dal non potersi questo metodo di scrittura insegnare, a chi non lo sa, a furia di regolamenti e di circolari; perché, procedendo per regole teoriche fisse e imprescindibili, esige necessariamente in chi deve applicarle la cognizione della scienza computistica. Quindi pressoché tutto è detto su questo punto, quando si dichiara nell' art. 9, che l'amministrazione dello stato è tenuta, secondo le regole della computisteria, a scrittura doppia. È l' estirpazione netta, l' ustione radicale del polipaio de'regolamenti e dei modelli, che fu sinqui la disperazione degl' impiegati e lo scandalo del pubblico, giacché non occorreranno più che poche semplicissime istruzioni, ad oggetto di ottenere il conveniente accordo circa alla forma tempi e modi di esecuzione delle operazioni e scritturazioni speciali, che somministrar debbono gli elementi necessari al lavoro del computista, e che servono direi a render conto a minuto dell' andamento delle singole parti dell' amministrazione.

Bilanci di previsione. — Cominciano gli ufizi secondari a fare i loro bilanci di previsione, sulla esperienza del 2° semestre dell' annata precedente e del 1° di quella in corso, tenendo conto delle nuove leggi e fatti che nel frattempo possono essere sopraggiunti, e ciascuno ne fa l' invio alla direzione generale da cui

(1) Delle presenti condizioni delle finanze italiane e del suo ordinamento. Pisa, 1865.

dipende. Questa gli esamina, chiede spiegazioni, li modifica occorrendo, e gl' incorpora poi nel bilancio proprio, formato colle stesse regole. Il medesimo fa il ministero rispetto ai bilanci delle direzioni generali, e il ministero delle finanze rispetto ai bilanci di tutti i ministeri, che riunisce in un solo bilancio generale dello stato. Ugualmente si adopera, in senso inverso, approvato che sia il bilancio generale di previsione, assegnandosi per tal modo ad ogni amministratore, per la parte che gli spetta, i confini che non gli è permesso di oltrepassare, senza esservi da nuova legge e delegazione speciale autorizzato. E qui, a calmare qualche apprensione in chi non avesse perfettamente considerato i termini delle facoltà accordate ai direttori generali coll' art. 6, fo osservare che questi non possono in sostanza emettere liberamente che i mandati per spese fisse, perchè in quanto alle altre, sebbene già autorizzate per legge, sebbene comprese nel bilancio di previsione, non vi sono autorizzati finchè non ne abbiano fatta ragionata e documentata proposta al ministro, finchè questi non ne abbia riconosciuta la opportunità e la convenienza e non ne abbia fissati i termini e le condizioni con speciale ordinanza, che, secondo le regole ordinarie della computisteria, deve citarsi nei mandati e, in conformità dell'art. 17, comunicarsi alla corte de' conti.

Storni. — Gli storni di somme da articolo ad articolo dello stesso capitolo, nei limiti autorizzati dall' art. 19, quando non trattisi di spese nuove, mi sembrano preferibili alla destinazione nei bilanci d' una somma di riserva a quest' oggetto ; v' è meno facilità di eccedere nelle spese ; v' è maggior guarentigia, perchè è indispensabile l' approvazione preventiva del ministro , e la somma totale del capitolo rimane sempre

inalterata. Ciò non toglie che possa introdursi nel bilancio di previsione un capitolo, col quale si assegni una tenue somma, non maggiore mai del 2 per °|₀ di quella totale delle spese, per imputarvi anche quelle impreviste, o meglio che sfuggirono nella compilazione del bilancio, e così evitare il caso che queste spese, di cui mancherebbe il titolo analogo, fossero imputate a carico di altre previsioni.

Concentramento dei conti nel ministero delle finanze. — Il ministero delle finanze raccoglie tutte le entrate e provvede a tutte le spese, in ordine alla legge del bilancio da lui stesso proposta: ha per questo delegati responsabili in ogni parte del regno, e per mezzo della tesoreria generale, tiene in mano le fila dei conti di ogni singola amministrazione, i quali alla tesoreria generale fanno capo, e nella sua scrittura si concentrano.

Per le disposizioni proposte, il ministro delle finanze potrà ogni giorno conoscere il fondo di cassa disponibile, tenere facilmente dietro allo svolgimento dell'amministrazione nei suoi vari rami, ed essere in grado di approntare a tempo debito la dimostrazione generale delle entrate e spese in riscontro al bilancio di previsione, e il rendiconto completo di tutta l'amministrazione dello stato, come dall'art. 44 è prescritto.

Avendo detto *a tempo debito*, mi affretto a dichiarar qui, per non dimenticarlo (e chi conosce l'andamento dei nostri ufizi potrà dire se l'avvertenza sia opportuna) che nessun sistema d'amministrazione può camminare senza l'ordine delle operazioni, e senza l'osservanza rigorosa dei termini ponderatamente fissati per la loro combinata esecuzione.

Servizio delle tesorerie. — Gli art. 25 e 32 deciderebbero due famose questioni: parlerò subito di

quella del servizio delle tesorerie, che è stata sempre una delle maggiori tribolazioni pei ministri per gl' impiegati e pel pubblico. Chi volesse far la storia delle sue peripezie dal 1860 in poi, si troverebbe molto imbarazzato. L' onorevole Minghetti si provò a risolverla di scancio nella sua proposta di legge sulla esazione delle imposte del 18 marzo 1865. In quella occasione io mi permessi presentargli un' analisi critica delle tre proposte di legge sulla esazione delle imposte, di fresco presentate al parlamento, della quale non mi pare fuor di luogo ripetere qui la parte che si riferisce al servizio in discorso.

« Fin qui non si esce dal soggetto (Era l' esazione delle imposte, che volevasi dare in appalto per provincie), ma allorquando, nella seconda parte della proposta di legge, quei 59 appaltatori per la esazione delle imposte dirette vengono incaricati di raccogliere anche tutte le altre rendite erariali delle provincie, di pagare tutti i mandati che i capi dei vari dicasteri spediranno sulle loro casse, non che le cedole del debito pubblico i vaglia del tesoro gli stipendi e tutte le altre spese dello stato, la legge sulla esazione delle imposte è sparita, trattasi della istituzione di 59 direttori di altrettante tesorerie, ai quali sarà affidato pressochè tutto il maneggio del pubblico denaro, coll' obbligo di renderne conto *nei modi e termini da fissarsi con un futuro regolamento.*

« E ammesso anche che questi appalti cadano tutti in mano di capitalisti, per posizione sociale, per lealtà di carattere, per dovizia di mezzi e per convinzioni politiche, superiori ad ogni eccezione, chi assicura che i loro interessi saranno per trovarsi sempre concordi con quelli della pubblica amministrazione? Non è probabile che talvolta, anzi spessissimo, nel complicato

avvicendarsi degli affari, nelle mille svariate ed improvvise esigenze dei pubblici servizi le autorità governative vengano in urto con questi potenti finanzieri e coll' esercito dei loro commessi, i quali si riguarderebbero come affatto indipendenti dal governo, e crederebbero di loro dovere subordinar sempre gl' interessi di questo a quelli dell' azienda che li paga? E che avverrebbe poi se alcuno di quegli appaltatori fosse alquanto cavillatore sofistico avido e studioso di tutte le occasioni per trarre il maggior profitto possibile dalla sua speculazione, e se per di più si scuoprisse un giorno poco amico agli uomini rappresentanti il governo? E la direziono del tesoro e la corte de' conti potranno ripromettersi di ottenere da queste agenzie particolari l'osservanza di tutte le pratiche materiali e minute prescritte dalle vigenti istruzioni, e la pronta esecuzione di ogni loro ordine, come se fossero altrettanti ufizi governativi? Si dirà che vi sono i contratti le cauzioni le multe, ma si sa che cosa valgono in pratica queste armi, specialmente avendo da fare con gente del mestiere e che abbia da spendere. E nel caso nostro lo svantaggio del governo è fatto maggiore dalle difficoltà di trovare un appaltatore da sostituire a quello di cui volesse disfarsi, e dall' interesse che avrebbe pur sempre di evitare il perturbamento che simili mutazioni necessariamente recherebbero nell' andamento amministrativo d' un' intera provincia. Per queste e per molte altre ragioni, che sarebbe troppo lungo discorrere, io penserei che il dare in appalto la riscossione delle rendite e il pagamento delle spese, imbarazzerebbe maggiormente la pubblica amministrazione, e che l' affidare a 59 speculatori un giro annuo di oltre 1500 milioni di lire sia cosa molto rischiosa, e contraria alla dignità e all'interesse del governo e alla sicurezza del servizio pubblico.

Nè mi commuove l'esempio dell'Inghilterra, che per mezzo della banca raccoglie l'entrate e paga le spese dello stato, nulla avendo di comune con essa le condizioni attuali dell'Italia perchè sia possibile un confronto.

« Ciò stante, perchè questo progetto di legge corrispondesse al suo titolo, converrebbe sopprimerne la seconda parte. . . . . abbandonando, per ora, quanto riguarda il servizio delle tesorerie, che potrà esser reso estremamente semplice ed economico, quando il governo, sperimentati i tristi effetti del sistema di parziali modificazioni fin qui seguito, giudicherà venuto il tempo di metter mano a una razionale e completa riforma dell'amministrazione finanziaria del regno. »

Alludeva con queste parole a quanto aveva esposto sulla detta riforma, negli scritti da me pubblicati; nell'ultimo dei quali, appunto riguardo al servizio delle tesorerie, così mi era espresso. — « Trovasi in ogni prefettura una tesoreria succursale, raccomandata alla immediata vigilanza del prefetto, composta d'un ragioniere d'un computista e d'un cassiere, ciascuno cogli aiuti che possono occorrere, la quale corrisponde coi cassieri degli ufizi governativi del proprio distretto e coi camarlinghi comunali, che sarebbero altrettanti agenti, opportunamente distribuiti, a comodo del pubblico e del governo, sopra ogni punto del regno » — Ognuno comprende quale immenso benefizio pubblico produrrebbe questa opportunissima innovazione, e chi sapesse tirar fuori dai nostri bilanci di previsione la notizia esatta di quanto oggi consumano le direzioni le agenzie le tesorerie e *le controllerie*, per stipendi pigioni carta lumi fuoco viaggi traslocazioni ecc. , potrebbe anche precisare l'economia annua che ne proverrebbe all'erario, la quale non dovrebbe però discostarsi molto dai due milioni.

Molte altre disposizioni si trovano in questo capitolo terzo e nel quarto, che rinnovano l'andamento del servizio finanziario, agevolandone l'esecuzione a benefizio di tutti, e rendendone ad un tempo più sicura e completa la verificazione e il sindacato. Sarebbe troppo lungo seguitare a discorrerne partitamente, e poiché *la via lunga ne sospinge*, passo addirittura al capitolo quinto.

Rendimento di conti annuo. — La dimostrazione delle entrate e delle spese ha per iscopo di dar pronta conoscenza al parlamento dell'entrate effettivamente ottenute nel corso dell'anno e della loro erogazione, in confronto delle entrate e delle spese previste e fissate dalla legge del bilancio, e dalle leggi eventuali successive. È in sostanza un semplice conto di cassa, ma che può perfettamente servire allo scopo suindicato. Il rendiconto vero sta nel bilancio, che è la raccolta delle differenze fra il debito e il credito dei vari conti aperti sul libro maestro delle singole amministrazioni e su quello della tesoreria generale, nei quali si contiene metodicamente e giorno per giorno registrata la storia di qualunquesiasi operazione amministrativa avvenuta nel corso dell'anno, colla indicazione dei suoi documenti, comprovata necessariamente vera ed esatta dalla corrispondenza dei vari conti, le di cui resultanze determinano il punto di partenza dell'amministrazione dell'anno seguente.

L'esame e il giudizio di questo bilancio, spettante alla corte de' conti, è l'atto il piu importante nella serie delle operazioni amministrative. Il ragioniere della corte de' conti, incaricato della revisione del bilancio d'un'amministrazione, deve conoscere le leggi e i regolamenti speciali di questa, per assicurarsi che non siasi da quelli deviato; riscontrare se l'esazione dell'entrate sia stata

fatta nella loro integrità ed alle respettive scadenze, se le spese siano pienamente giustificate in tutti i loro elementi e ristrette nei limiti della conveniente economia; confrontare rigorosamente tanto l' entrate che le spese colla legge del bilancio di previsione e colle leggi successive, chiedendo discarico delle differenze che apparissero rimproverabili all' amministrazione ; osservare se vi siano deterioramenti di patrimonio non giustificati, se i crediti siano stati tutti riscossi con precisione, se i capi d' ufizio abbiano fatte le revisioni regolari ai cassieri ai magazzinieri e agli altri consegnatari ; fare il confronto di più annate, analizzare quelle partite e fare quei ragguagli proporzionali che l' indole speciale dell' amministrazione il criterio proprio o le superiori istruzioni possono suggerirgli : finalmente deve stendere un minuto rapporto della revisione eseguita sotto la sua responsabilità, e delle osservazioni fatte, e firmarlo insieme col primo dei revisori che l' avranno aiutato nell' operazione. La corte de' conti delibera sulle conclusioni dei singoli rapporti, e da il suo giudizio sul rendimento di conti respettivo. Compila dipoi e accompagna al parlamento una relazione contenente l'analisi critica dell' andamento dell' amministrazione dello stato durante l' anno a cui il bilancio si riferisce, secondo la proposta dell' art. 50, unendovi copia dei rapporti dei ragionieri, e da ultimo procura alla sua relazione la più estesa pubblicità.

Mi sia permesso di credere che nessuno vorrà contestare la serietà e l' efficacia d' un simile rendimento di conti, e d' una simile revisione annualmente eseguita ; che si vorrà anzi riconoscere esser questo il modo migliore per illuminare i rappresentanti della nazione sui difetti generali o parziali dell' amministrazione pubblica, e per metterli sulla via di correggerli,

per dare piena soddisfazione ai contribuenti, per far sentire agli amministratori tutta l'importanza e il peso della loro responsabilità: e mi sia permesso sperare che l' Italia non vorrà tollerare più oltre il danno e la vergogna di esserne priva.

VI.

Una parola intorno alle altre tre leggi.

Per non stancare di troppo la pazienza dei cortesi lettori, e perché mi preme di affrettare la fine del mio discorso, di cui la pubblicazione, in questo vorticoso e pur troppo ancora sconnesso lavorio di riforme, corre altrimenti pericolo di giungere troppo tardiva, passerò sopra alle varie disposizioni dei rimanenti capitoli 6° 7° 8° e 9° nella fiducia possa bastare la loro lettura per capacitarsi della convenienza delle poche modificazioni che si proporrebbero per alcune di esse anche oggi vigenti, comprendere che se ve ne ho introdotte diverse, le quali piuttostoché nella legge parrebbero meglio al loro posto nel regolamento, l' ho fatto per dare idea alquanto più completa dei nuovi metodi ai lettori meno esperti nella materia, riconoscere che certe sono conseguenza necessaria e complementare dei principi già posti, e che tutte sono dirette a meglio assicurare il cauto e spedito andamento del servizio amministrativo. Torno invece a quello che io diceva sul principio, cioè, che all' anno nuovo era indispensabile ci

trovassimo in grado di poter diminuire considerevolmente le spese e riscuotere integralmente alla loro scadenza le imposte e ogni altra entrata, di poter conoscere con certezza la nostra situazione finanziaria, e imprimere al movimento di tutti gli affari pubblici un andamento stabile regolare e spedito: e che per raggiungere questo scopo occorrevano subito quattro leggi — sull'amministrazione delle pubbliche entrate — sulla distribuzione e esazione delle imposte — sulla corte de' conti — sul trattamento degl' impiegati.

In quanto alla prima, che è la principale, ne ho già esposto integralmente il progetto; in quanto alla terza (ammessa la legge proposta per l'amministrazione pubblica) la riforma da farsi alla legge sulla corte de' conti, comparisce evidente ed agevole. Non altrettanto agevole è forse la quarta, che pure non potrebbe protrarsi, essendo indispensabile provvedere subito alle migliaia d'impiegati, che per effetto della nostra riforma dovrebbero licenziarsi, e che non potrebbero essere lasciati in mezzo alla via. Ma anche intorno a questa si giungerà facilmente a conciliare ogni divergenza d'opinione e a fare una legge buona e durevole, se si starà contenti a fissare le massime cardinali, senza pretendere di prevedere tutti i casi possibili, affidandosi un poco anche alla logica e alla saviezza degli alti ufficiali chiamati ad applicarla; e se vorrà seguirsi il precetto, che Orazio dava ai poeti, e che mi pare eccellente anche pei legislatori

. . . . . et quae
Desperat tractata nitescere posse relinquit.

A ciò contribuirà pure lo studio preliminare da farsi per ridurre in una le tante leggi e disposizioni pubblicate su

questo soggetto, fino agli ultimi decreti reali de' 24 ottobre e 9 dicembre 1866, le quali tutte a forza di volere impedire gli abusi, cercar la giustizia, procurare economie, garantirsi contro l'arbitrio l'incapacità e l'ignoranza, se non giunsero a conseguire perfettamente lo scopo opposto, imbrogliarono siffattamente questa materia, da mettere pressoché alla disperazione gl' impiegati e rendere quasi impossibile l'amministrazione. Ma sulla seconda delle dette leggi, su quella cioè riguardante la distribuzione e la esazione delle imposte, è indispensabile, all'effetto del presente discorso, che mi fermi un momento, ed accenni subito, almeno sommariamente, quale io penso dovrebbe esserne il concetto e quali le disposizioni principali, concetto e disposizioni rivelate, in quanto all'esazione, dagli art. 25 e 32 del suesposto progetto di legge, e che, nella occasione che ho di sopra citata, non mancai pure di esporre più diffusamente all' onorevole sig. ministro.

La distribuzione e la esazione delle imposte deve essere affidata ai comuni — Fissata dalla legge sul bilancio la somma che il governo ha bisogno di prendere su ciascuna delle varie imposte dirette per l'amministrazione della prossima annata, dovrebbe farsene la distribuzione per provincie e per comuni, (a cura della ripristinata direzione generale delle contribuzioni dirette e del catasto,) per due terzi in ragione di popolazione, per un terzo in ragione del prodotto cumulato del dazio di consumo, del sale e tabacchi e delle poste, e fissando il limite massimo dell' aliquota per ciascun ramo d'imposta — La distribuzione fra i contribuenti verrebbe fatta a cura di ciascun comune sulle denunzie individuali, verificate da deputazioni parrocchiali gratuite, nominate dalla giunta municipale. I reclami dovrebbero giudicarsi, in prima istanza, da una depu-

tazione eletta dal consiglio comunale, in appello, dalla direzione generale suddetta — La imposta sui beni stabili si pagherebbe al comune nel quale trovansi i beni, quella sulla rendita procedente da ricchezza mobile sempre al solo comune dove è l'abitazione del contribuente, o, nel caso di dimora fuori del regno, al comune dove il contribuente ha il suo domicilio legale. — Avvenendo che l'aliquota fissata per un'imposta non gettasse in qualche comune la somma richiesta dal governo, la differenza dovrebbe potersi portare in aumento d'un'altra imposta, comportandolo l'aliquota alla medesima assegnata — La riscossione si farebbe a cura e responsabilità del comune, che avrebbe l'obbligo di versare trimestralmente, qualunque eccezione remossa, la quarta parte dell'importare dell'imposta nella cassa erariale — Le spese occorrenti per la distribuzione e l'esazione delle imposte, e gli scapiti per quote non pagate o per altro qualsiasi motivo, sarebbero a carico dei comuni, autorizzati in compenso ad aggiungere una soprattassa non maggiore del 10 per 0|0 sul principale di ciascuna imposizione. Questo metodo di esazione, analogo a quanto praticavasi nella maggior parte delle provincie d'Italia, nella Lombardia nel Veneto nel Parmense in Toscana e in molti comuni di Napoli e di Sicilia, è il più accetto ai contribuenti e ai comuni, il più economico e il più spedito di qualunque altro; esonera il governo da un immenso lavoro, da una dannosa responsabilità, e gli assicura l'intera riscossione della massima parte delle sue rendite, non lasciandogli altro pensiero che quello di fissare la misura di ciascuna imposta, di giudicare in ultima istanza i reclami, che, seguendo le norme accennate, diventerebbero rarissimi, e di esigere dai comuni esattamente ai debiti tempi il pagamento delle loro rate

trimestrali. Bisognerebbe aver fatto proposito di voler sempre dissipare deplorabilmente le pubbliche sostanze, fomentare i malumori e perpetuare il disordine, per ricusare questa riforma o travagliarsi, sofisticando, per sostituirgliene un'altra.

Due ultime avvertenze, e ho finito. La prima è, che non può dubitarsi affatto della esattezza dei pagamenti per parte dei comuni, a condizione però che il governo adempia per parte sua al dovere di pubblicare nella 1ª metà di dicembre il reparto generale delle imposte — che dipoi non s'ingerisca menomamente nella loro distribuzione e esazione individuale, se non in quanto per qualche comune se ne manifestasse evidente e indispensabile il bisogno — che non tolleri mai, o molto meno conceda, dilazioni. La seconda è questa: le mie proposizioni circa al servizio delle imposte provvedono al futuro, ma non rimediano al passato; e siccome sarebbe follia sperare di rimettere in pari l'esazione delle imposte, e di uscire da questo bosco folto e spinoso, nel quale ci siamo improvidamente tanto inoltrati, senza lasciarci per lo meno mezzo le vesti e farsi qualche sgraffiatura, così mi parrebbe savio anzi indispensabile partito, da una parte, spingere l'esazione delle imposte pel 1865 e 1866, ricorrendo a qualunque mezzo straordinario perché nell'anno sia terminata, e perché siano contemporaneamente, come meglio si potrà, liquidati e saldati i conti con ogni generazione di esattori, e dall'altra rinunziare almeno all'imposta mobiliare pel 1867. Senza questo provvedimento, credo che non giungeremo mai a metterci in regola, e che l'erario perderà l'arretrato e il corrente.

VII.

Sigillo.

Non dirò nulla delle economie certe e moltiplici, che scaturirebbero dal rinnovamento sostanziale amministrativo di cui ragioniamo, quantunque di parecchi milioni all' anno, perché quelle non sarebbero che accessori ; il principale consisterebbe in questo, che la nostra situazione morale e materiale, economica e politica, nell' interno e all' estero, sarebbe siffattamente cambiata da mettere la nazione al sicuro da qualunque catastrofe, quand' anche in tutta questa fungaia di progetti finanziari non si giungesse a trovarne uno accettabile, e che non potessimo ottenere, neppure col pegno in mano, dai despoti del credito europeo (che ci si assicuravano animati di tanto vivo interesse per le sorti d' Italia) i 430 milioni, di cui si dice aver noi bisogno per saldare il bilancio del 1868. Al contrario, poniamo pure che si possano ottenere anche a condizioni tollerabilissime quei famosi 430 milioni, ma che non abbia immediato effetto, una volta per sempre, questo rinnovamento sostanziale dell' amministrazione, che da tanto tempo s' invoca, e che si seguiti invece a martoriarla colle solite batterie volanti di leggi arruffate e sconnesse, noi non ne proveremmo che un sollievo momentaneo, per ricadere poco dopo in condizioni peggiori, e disperate. Sarebbe il miglioramento della morte.

31 maggio 1867.





